O DESEMPREGO NO BRASIL DESAFIO ÉTICO E EDUCACIONAL

Resumo Este artigo propõe-se a discutir o desemprego no Brasil e seus desafios éticos. A controvérsia encontra-se nas disparidades entre as taxas de desemprego e o perfil da educação, principalmente nos últimos anos da década de 1990. Os impactos da globalização e o emprego de novas tecnologias ocasionam aumento de desemprego com diminuição de postos de trabalho em muitos setores da economia. Apresentar esta controvérsia para a compreensão ética é essencial numa situação onde a crise do emprego formal é uma realidade e a busca de atividades produtivas, como a produção para consumo próprio, e os serviços sociais e domésticos estão sendo valorizados como formas alternativas. Introdução O atual debate social apresenta geralmente o desemprego como o resultado de três fatores emergentes: a mundialização dos mercados, que provoca uma reestruturação da produção, a introdução de uma tecnologia que utiliza cada vez menos mão-de-obra e o fim de uma era de crescimento econômico sustentado, que garanta o pleno emprego. Assim, dentro do contexto da globalização, podem-se observar mercados altamente competitivos, movidos por políticas econômicas agressivas, que têm evidenciado um ambiente com grandes e imprevisíveis mudanças. Sob este aspecto, a inovação tecnológica passou a ser um fator vital para a sobrevivência das organizações, pois ela determina o avanço da qualidade de produtos e serviços. Dessa maneira, a impressão vaga de que a globalização e a tecnologia trazem consequências negativas tem levado muitas pessoas a declarar- se contra ela, pois parece que carregam consigo tanto potencialidades positivas quando negativas, e que a atitude mais sensata, no caso das novas tecnologias, consistiria em explorar umas e minimizar as outras. Entre as potencialidades positivas, podem-se citar os avanços tecnológicos como geradores de bem-estar e conforto. Entre as potencialidades negativas, pode-se citar o desemprego, que afeta países emergentes, em grande parte por desqualificação profissional. Sob esta ótica, é importante estabelecer uma correlação entre o novo contexto econômico mundial, o nível de desemprego no país e a estrutura de educação e formação profissional existente, associada aos investimentos do governo nos últimos anos. O aumento do desemprego tem sido objeto de diversos estudos e levantado diversas opiniões, que em alguns casos podem ser contraditórias. A ética, por outro lado, apresenta-se, ao mesmo tempo, como um sentimento, uma ciência e uma doutrina. Ela nos ensinava, inicialmente, a escolher entre o bem e o mal. A economia parece fugir de todos os esquemas morais anteriores e nos obriga a escolher entre múltiplas opções, cada uma produzindo efeitos positivos e negativos. É nesta perspectiva de arbitragens múltiplas e ambivalentes que tentamos situar alguns desafios éticos, e não em uma perspectiva binária e reducionista de escolha entre o bem o e mal.

O desemprego no Brasil

No Brasil, as informações mais completas sobre a situação do mercado de trabalho são fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e também pelo Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Sócio-Econômicos (DIEESE). Para o IBGE, desempregada é toda pessoa com 16 anos, ou mais, que durante a semana em que se fez a pesquisa tomou

medidas para procurar trabalho ou que procurou estabelecer-se durante a semana precedente. Já o DIEESE, para estabelecer essa informação, utiliza um prazo de trinta dias, além de incluir o desemprego oculto, representado pelo trabalho precário e desalento. Assim, a porcentagem de pessoas desocupadas em relação ao total da população ativa, ou seja, ocupados mais desempregados, é conhecida como taxa de desemprego. A impossibilidade de definir o desemprego redunda na multiplicidade de suas medidas. Cada fonte estatística tem seu conceito, incompatível e portanto incomparável com qualquer outra fonte e, geralmente, escolhido em função de critérios de conveniência. O DIEESE define o fenômeno da forma mais abrangente possível, somando-se o desempregado aberto com os empregados precários e os empregados desalentados, ao passo que o IBGE restringe a medida ao desemprego aberto. As comparações internacionais de taxas de desemprego apresentam ainda maior perigo, uma vez que essas não dependem apenas de definições, mas também de peculiaridades institucionais, culturais e econômicas literalmente incomparáveis. Assim, tudo o que os números podem indicar é a variação do desemprego, sua estrutura e natureza. A teoria econômica mais tradicional distingue três tipos de desemprego, de acordo com seus mecanismos geradores e, paralelamente, três perspectivas de luta contra estes. A falta de visibilidade e de transparência do mercado de trabalho, a informação imperfeita que os agentes têm, provoca uma forma benigna e geralmente de curta duração de desemprego, chamada friccional. A vaga e o candidato adequado existem, mas os dois não se encontram, de sorte que a vaga fica vazia e o candidato frustrado. É necessário circular as informações por todos os meios: meios de comunicação, lugares públicos, bancos de emprego etc. O desemprego dito conjuntural está ligado a fases de recessão da atividade produtiva. A experiência da década de 1980 ensinou claramente que o desinvestimento provoca um desemprego duradouro, podendo haver conflito entre objetivos de curto e de longo prazos. Mas a forma mais resistente de desemprego está ligada a um descompasso entre a estrutura qualificada da mão-de-obra necessária e da força de trabalho disponível. A curto e a longo prazos, as três formas de desemprego misturam-se e confundem-se. No longo prazo, a pior forma de desemprego (estrutural) resulta de uma defasagem entre a evolução da tecnologia e o ensino. Para preparar o recurso humano para uma tecnologia sofisticada e em permanente evolução, o ensino profissionalizante pode não ser a melhor opção. A maioria dos trabalhadores atuais deve mudar profundamente seu modo de trabalhar em função da introdução do progresso técnico na produção. Hoje constitui privilégio de uma minoria desfrutar de um emprego estável com tempo integral, o ano inteiro e durante a vida ativa. A maioria dos ativos destina-se a ocupações irregulares, temporárias, precárias, de tempo parcial ou falsamente independentes. O aumento do desemprego no Brasil apresenta três explicações fundamentais: fatores estruturais, conjunturais e sazonais. Dos fatores estruturais, o Brasil amarga efeitos de três fatores perversos: baixo crescimento, educação insuficiente e legislação inflexível. Destes fatores, a educação insuficiente desde a infância é responsável direta ou indiretamente pela baixa qualificação da mão-de- obra no Brasil e apresenta-se como um dos pontos mais críticos para o país. Assim, é possível evidenciar que boa parte dos problemas como desemprego no país é gerada pela baixa qualificação da mão-de-obra existente, oriunda de uma educação precária e insuficiente. É importante

salientar que, à medida que as empresas se modernizam e aumenta a complexidade da tecnologia utilizada, requisitam-se maiores aptidões técnicas e pessoais e, assim, a cada dia mais pessoas são consideradas desqualificadas para os cargos abertos nas empresas, caso o sistema de ensino vigente não proporcione formação adequada.

2 Teorias sobre o desemprego

O desemprego tem diversas causas e parece não haver uma única teoria a explicá-lo. Assim, existem diversas abordagens para o fenômeno, conforme segue: a) Job Search - Seu objetivo é explicar o desemprego onde trabalhadores e firmas têm informações incompletas e dispendiosas dentro de um mercado de trabalho competitivo. b) Substituição intertemporal - A idéia básica é que tanto o lazer corrente quanto o futuro são substitutos, e em períodos em que a taxa de salários e juros forem baixos os trabalhadores trocariam trabalho por lazer presente voluntariamente. c) Sinalização - Ocorre quando um trabalhador qualificado se recusa a aceitar empregos desqualificados com o receio de associar sua imagem profissional a ela. d) Salários eficientes - Para evitar que os trabalhadores façam "corpo mole" (shirking), as firmas adotam o pagamento de salários-eficiência. Gera-se desemprego involuntário, pois é desestimulada desta maneira a contratação de mais trabalhadores. e) Deslocamentos setoriais - Segundo este modelo, o desemprego é devido à realocação da mão-de-obra entre os setores econômicos, extinguindo muitos vínculos empregatícios. f) Histerese - O modelo propõe que quanto mais a taxa de desemprego subir, mais elevada ela tende a se tornar, devido ao alto grau de correlação entre o desemprego passado e o corrente. 2.1 Causas e efeitos do desemprego Para os economistas chamados clássicos ou monetaristas, o desemprego baseia-se no funcionamento do mercado e no desejo dos trabalhadores de receberem salários excessivamente altos. Assim, o desemprego acima do friccional deve-se a uma política de salários inadequada. Esse desemprego é qualificado como voluntário. Já para os economistas keynesianos, o desemprego deve-se fundamentalmente ao nível insuficiente da demanda agregada por bens e serviços. Assim, defende-se que o desemprego acima do friccional é involuntário e ocorre porque o nível da demanda agregada é insuficiente. Contudo, os custos mais graves do desemprego são para aqueles que sofrem diretamente os seus impactos, pois muitas pessoas não têm acesso ao seguro-desemprego. E, para aqueles que se mantêm empregados, fica a obrigação de pagar parte dos custos do desemprego por meio de impostos ou contribuições sociais mais elevadas. Neste contexto, o desemprego traz conseqüências degradantes, prejudicando os bons hábitos de trabalho e a produtividade dos trabalhadores. Assim, pode-se afirmar que o desemprego é o primeiro fator determinante da pobreza.

3 Tópicos importantes na análise do desemprego

3.1 Perfil da educação no Brasil O Relatório do Ministério da Educação e do Desporto para a Conferência Internacional de Educação de Genebra em 1996 apresenta o seguinte quadro sobre a educação no Brasil: O perfil da educação brasileira apresentou significativas mudanças nas duas últimas décadas. Houve substancial queda das taxas de analfabetismo, aumento expressivo do número de matrículas em todos os níveis de ensino e crescimento sistemático

das taxas de escolaridade média da população. Não obstante, o quadro educacional do país é ainda bastante insatisfatório tanto do ponto de vista qualitativo quanto em relação a alguns indicadores quantitativos. No que se refere à escolaridade da população, observam-se duas tendências importantes: primeiro, o crescimento da renda per capita verificado nas quatro últimas décadas foi acompanhado de expansão da taxa de escolaridade média, passando-se de dois anos de estudo em 1960 para cerca de 5 anos em 1990. Em segundo lugar, a queda das taxas de analfabetismo de 39,5% para 20,1% nas quatro últimas décadas, foi paralela ao processo de universalização do atendimento escolar na faixa etária obrigatória (7 a 14 anos), tendência que se acentua a partir de meados dos anos 70, sobretudo como resultado do esforço do setor público na promoção das políticas educacionais. Este movimento não ocorreu de forma homogênea; acompanhou as características de desenvolvimento socioeconômico do país e reflete suas desigualdades. Além das imensas diferenças regionais quanto ao número médio de anos de estudo, que apontam a região Nordeste bem abaixo da média nacional, cabe também destacar a grande oscilação deste indicador em relação à variável cor, mas relativo equilíbrio do ponto de vista de gênero. Esta situação torna-se ainda mais grave ao se observar a evolução da distribuição da população por nível de escolaridade. Se é verdade que houve considerável avanço na escolaridade correspondente à primeira fase do ensino fundamental (1.ª a 4.ª série), é também verdade que em relação aos demais níveis de ensino os indicadores são ainda insuficientes: em 1990, apenas 19% da população do país possuía o primeiro grau completo; 13%, o nível médio e 8% possuía o nível superior. Considerando a importância do ensino fundamental e médio para assegurar a formação de cidadãos aptos a participar democraticamente no mundo da vida e do trabalho, os dados indicam a urgência das tarefas e o esforço que o Estado e a sociedade civil deverão assumir para superar a médio prazo o quadro existente. Conforme o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 1997), os níveis de investimentos em educação existentes no país correspondem à parcela do PIB semelhante à de países desenvolvidos. Porém, a grande questão é a eficiência de sua aplicação. Se os recursos destinados à educação não são abundantes, também não são desprezíveis. Os últimos dados comparativos disponíveis indicam que, em termos de percentual do PIB, o Brasil não se coloca em posição muito desfavorável no conjunto dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Por outro lado, se for considerado o percentual de recursos públicos legalmente vinculados à educação, há bem poucos países que o superam, inclusive se for levado em conta aqueles que são reconhecidos como tendo efetuado uma verdadeira revolução industrial.

3.2 Impactos da globalização Tanto as negociações comerciais da Rodada Uruguai em 1994, quanto os acordos de livre comércio tais como a União Européia, o NAFTA e o Mercosul, foram acusados de pôr em perigo os salários e empregos (UNITED NATIONS, 1995). O que dizem os fatos (BANCO MUNDIAL, 1995) a esse respeito? Nos países industrializados, duas tendências inquietantes se destacam. Em países como os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália, as desigualdades salariais cresceram, ao passo que nos países europeus, com legislação social mais rígida, o desemprego aumenta ou persiste. Embora o efeito direto das importações deva ser pequeno, as conseqüências indiretas (inovações tecnológicas defensivas e de deslocamento de mão-de-obra não qualificada para o setor de serviços) não

podem ser desprezadas. Mas existem outros fatores em jogo, especialmente mudanças tecnológicas que poupam mão-de-obra. Nos países em desenvolvimento, observam-se duas tendências contraditórias. No Leste Asiático, o aumento do comércio exterior coincidiu com uma maior igualdade dos salários e das rendas; na América Latina aconteceu o inverso. Assim, a igualdade social não depende unicamente da abertura comercial. Os países ricos costumam apontar três "vilões" do desemprego: a nova tecnologia, as importações baratas e a imigração de mão-de-obra barata. Desse diagnóstico decorrem três políticas perigosas: o controle da tecnologia, o protecionismo e medidas de contenção das migrações. O semanário inglês The Economist defende a idéia de que o argumento está baseado sobre um vício fundamental de raciocínio: supor que a produção é constante (crescimento zero) e que, portanto, o estoque de trabalho a ser distribuído é fixo. Este pressuposto contraria os fatos: nos Estados Unidos, produtividade, emprego e produto cresceram desde 1880 e o desemprego ficou estável. Os três acusados só seriam culpados em um mundo onde todas as necessidades e desejos já estiveram satisfeitos, o que não existe. No Brasil, a abertura dos mercados coincide com o início do governo Collor. Desde então, os dados da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) sobre a indústria paulista apresentam-se como alarmantes: salvo dois curtos períodos, de julho de 1991 a janeiro de 1995, os saldos de fechamentos e criação de monopostos de trabalho na indústria são negativos e elevados (-120.000 em janeiro de 1991 e -60.000 em agosto de 1995). Mas pelas estatísticas globais de desemprego publicadas pelo DIEESE esse números não crescem; até pelo contrário. A série de taxas mensais de desemprego na grande São Paulo sobrepõe três tendências: a) uma tendência sazonal a diminuir no fim do ano e aumentar no inverso; b) um ciclo conjuntural (sucessão de expansões e recessões) de 10 a 12 anos, com o desemprego caindo de março de 1985 a dezembro de 1989, subindo de janeiro de 1990 a março de 1993 e declinando desde então; c) uma tendência secular a permanecer em torno de uma taxa de 10%. Como compatilizar as informações? Dois fenômenos devem ter acontecido: uma transferência de ativos da indústria para os setores terciários e informais e uma maior rotatividade da mão-de-obra sem que o saldo de desemprego a acompanhasse. Cabe assinalar um fenômeno recente e surpreendente: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério do Planejamento, indica que a renda parou de se concentrar. Até pode-se observar uma discreta redistribuição do poder de compra a favor dos mais pobres, através dos preços dos alimentos. Mesmo que o fato deva ser creditado ao fim da inflação (Plano Real) e não à abertura da economia, continua confirmada a tese de que, na América Latina, a globalização significa maior desigualdade. De modo geral, a globalização gera, nos países em desenvolvimento, novas oportunidades, mas também grandes desafios. Do lado positivo, a integração internacional carrega consigo mercados mais amplos para o comércio, maior diversificação de bens, mais influxos de capital privado e maior acesso a tecnologias. Porém, as novas oportunidades se fazem acompanhar de novos e grandes desafios na área da gestão econômica. As novas possibilidades favorecem os mais ágeis, e a volatilidade dos fluxos de capital dificulta as políticas econômicas dos países em desenvolvimento. O acerto das políticas macroeconômicas traz maiores recompensas, mas a inércia e o equívoco custam mais caro. Finalmente, o crescimento dos países

em desenvolvimento não é prejudicial e sim benéfico para os países industrializados.
3.3 Emprego de tecnologia e o desemprego Dizia Colbert, ministro da Fazenda de Luiz XIV, a um inventor que lhe trazia uma nova máquina de tecelagem: "procuro um meio de ocupar o povo para que cada um possa viver dignamente de seu trabalho e não de tirar do povo o pouco de ocupação que ele tem. Leve sua máquina para outro país, onde faltam braços". A história não confirmou o receio do ministro. A ociosidade dos recursos humanos não parece maior hoje do que no século XVII. A curto prazo, o progresso técnico muda a composição qualitativa e setorial do emprego e, portanto, provoca um desemprego transitório de adaptação. Nem mesmo essa forma de emprego deve ser evitada de qualquer jeito. Não se deve evitar de todo jeito o desemprego de adaptação, mas, sim, administrá-lo com programas de reconversão, para os poucos suscetíveis de adaptar-se, e de amparo financeiro, para a grande maioria. A "teoria da compensação" procura estudar o impacto da tecnologia sobe o emprego a longo prazo e pode formular-se na seguinte proposição: o efeito negativo direto da introdução do progresso é compensado pelo crescimento indireto do emprego. As comparações internacionais permitem-nos sugerir que não existe uma correlação necessária entre tecnologia avançada e taxas de desemprego elevadas. As economias mais avançadas do ponto de vista da tecnologia têm desemprego menor que países quase totalmente descapitalizados.
3.4 A alternativa do prosumo A sociedade industrial se acostumou a pensar o trabalho como uma atividade assalariada de produção de excedentes para comercialização. Porém, a produção para consumo próprio, chamada por Alvin Tofler (1980) de "prosumo", adquire uma importância crescente. A maior motivação em trabalhar para si mesmo e a quebra das economias de escala em muitos setores permitem às atividades de prosumo muitas vezes atingir qualidade e rentabilidade competitivas como as atividades de mercado. Sua perspectiva de ampliação das atividades e a maior utilização de horários de trabalho flexíveis e contínuos poderão mudar o estilo de vida e o tempo disponível. Desta maneira, o cidadão poderá dividir seu tempo entre o trabalho em regime de mercado ou de prosumo e um tempo flexível para atividades de lazer ou de trabalho benévolo.
3.5 O futuro do trabalho O progresso técnico e a mundialização têm provocado uma realocação espacial e setorial da atividade econômica, que pode ter um impacto sobre o nível de emprego, mas que cria bolsões regionais e setoriais de desemprego de ajustamento. O trabalho operário está em declínio. Serviços expandem-se, mas ligados a uma desigualdade social entre os que vendem e os A maior motivação em trabalhar para si mesmo e a quebra das economias de escala em muitos setores permitem às atividades de prosumo muitas vezes atingir qualidade e rentabilidade competitivas como as atividades de mercado que compram. As atividades emergentes situam-se nas áreas de manipulação de dados e palavras, representações orais e visuais. Quanto aos empregos primários, estagnam-se em 5% dos ativos. Essa reestruturação setorial exige uma reconversão do emprego e leva a um desemprego estrutural de longa duração. Além disso, a natureza da atividade sofre mudanças e deve redefinir a ética do trabalho. Para o sociólogo René Castel (1995), duas palavras caracterizam o emprego do futuro: precariedade e flexibilidade. Hoje, do ponto de vista do trabalho, a questão social cristaliza-se em torno de três pontos: a

desestabilização dos estáveis, a instalação na precariedade e um déficit global de empregos. Assim, toda atividade produtiva pode ser vista como concatenação de cinco dimensões: é um desempenho de competência, uma atividade de produção de bens ou serviços, um status multidimensional, um modo e nível de remuneração e um mecanismo de integração social. O futuro do trabalho depende de como vão evoluir essas cinco dimensões. 4 O desemprego e os seus desafios éticos Como conclusão do presente artigo, propõem-se alguns desafios éticos que marcaram esta reflexão sobre o desemprego no país e no contexto mundial. Em relação ao Brasil, talvez a conclusão mais contundente a que se pode chegar é que o país, mesmo possuindo escassez de capital para investimentos em educação, pode gerar resultados muito mais expressivos. Cabe, neste contexto, uma reflexão sobre a ética e a gestão dos recursos destinados à educação que, conforme os próprios relatórios governamentais, poderiam e deveriam ser aplicados de maneira a atender as necessidades dos cidadãos. Como já foi citado anteriormente, três séculos atrás, o Ministro Coulbert proibia a instalação de novas máquinas de tecelagem na França para manter o nível de emprego. O país que praticar tal estratégia hoje deverá se proteger da concorrência internacional e o protecionismo levará ao atraso e ao isolamento. O povo dificilmente renunciará de forma espontânea a viver a grande aventura do progresso. O fato de a máquina dispensar o homem de tarefas insalubres e repetitivas não deve ser visto apenas pelo lado negativo do desemprego; ela também liberta o trabalhador para tarefas mais criativas e proporciona mais tempo livre. Neste sentido, o desemprego de adaptação pode ser minimizado por programas de reconversão para os que são suscetíveis de adaptar-se. A tentação de manipular a idéia do "crescimento zero" continua fascinando as mentalidades catastrofistas. Ela, porém, contraria a condição humana. Os desejos e aspirações são insaciáveis, de tal forma que satisfazer uma determinada necessidade não apaga a frustração, mas a desloca a outros objetos ou ideais. Essa insatisfação permanente causa sofrimentos, mas é a mola propulsora do progresso. A instituição do salário mínimo é cada vez mais questionada como instrumento de redistribuição de renda e proteção aos mais pobres. Contudo, um estudo do Banco Mundial sugere que o salário mínimo nos países em desenvolvimento não ajudou em termos de justiça. Só o crescimento da renda per capita pode aumentar os salários reais. Toda atividade produtiva envolve um risco de fracasso, que pode ser reduzido, mas jamais eliminando totalmente. Quem deve assumir o risco? O governo, o empresário ou o trabalhador? A distinção é meramente funcional, uma vez que a falência gera desemprego e que o trabalhador também paga imposto, convém, porém, colocar a questão em termos claros. A estabilidade do emprego e a irredutibilidade dos salários transformam a mão-de-obra em custos fixos. Assim, empresas contratam em função do seu ponto mínimo de produção. Outra vez, a estabilidade de alguns se paga pelo desemprego de outros. A rigidez da legislação social e trabalhista define a fronteira entre o emprego formal, o setor informal e o desemprego. O risco de se juntar ao exército de desempregados constitui uma das fontes mais freqüentes de estresse nas sociedades modernas. Mas nem sempre esse medo nasce de forma espontânea e se apresenta com risco real. A comissão de Justiça e Paz da Bélgica destaca um paradoxo: quanto menos riscos as pessoas correm, mais elas se sentem ameaçadas. Embora os níveis de desemprego atuais no

Brasil sejam equivalentes aproximadamente aos de dez anos atrás, observa-se um aumento da sensação de insegurança. Será isso uma forma de neomilenarismo? Todo tipo de imposto se tornará mais efetivo, no que se refere a seu objetivo institucional, quando sua forma de arrecadação ocorrer da maneira mais transparente possível, especialmente aqueles que incidem sobre salários. Em vez dessas contribuições serem pagas pelas empresas, os encargos deveriam ser pagos pelos trabalhadores. Do ponto de vista contábil, não haveria diferença, mas apenas do ponto de vista do exercício da cidadania. Percebendo o serviço comprado, o trabalhador cobrará seu uso. Diante da crise do emprego formal, convém valorizar formas alternativas de atividades produtivas como o prosumo (produção para consumo próprio) e os serviços sociais e domésticos. Vale lembrar que o trabalho informal constitui uma concorrência desleal ao setor formal. Porém, a repressão é impossível como também indesejável, uma vez que o setor informal constitui uma válvula de escape ao desemprego estrutural. Na sociedade industrial anterior, o trabalho não representava apenas um meio de subsistência. Era também o principal fator de inserção do indivíduo na comunidade. Nossa sociedade poderia deixar de ser uma sociedade onde o trabalho é o principal fator de integração social. Ainda temos, contudo, de inventar uma civilização do tempo livre. Diante da crise do emprego formal, convém valorizar formas alternativas de atividades produtivas como o prosumo e os serviços sociais e domésticos